



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Zatrudnianie pracowników samorządowych

Author: Kinga Czyżycka

Citation style: Czyżycka Kinga. (2008). Zatrudnianie pracowników samorządowych. "Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej" (T. 17 (2008), s. 63-80).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

KINGA CZYŻYCKA

Zatrudnianie pracowników samorządowych

|

Przeprowadzona z początkiem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku reforma ustrojowa wprowadziła nowy model administrowania państwem i dokonała podziału kompetencji pomiędzy administrację państwową i samorządową. Skutkiem dokonanych zmian ustrojowych i wejścia w życie odrębnej regulacji prawnej dotyczącej pewnej grupy zawodowej było powstanie nowej kategorii pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego, mianowicie pracowników samorządowych.

Problematyka dotycząca analizy pojęcia „pracownik samorządowy” ma doniosłe znaczenie nie tylko dla praktyki. Istniejące regulacje prawne w tym zakresie są także źródłem wielu rozbieżnych zapatrywań nauki prawa pracy. Zagadnienia te były już niejednokrotnie przedmiotem badań w literaturze prawa pracy, jednakże wiele istotnych kwestii nie zostało do końca wyjaśnionych.

Analiza pojęcia „pracownik samorządowy” wbrew pozorom jest zabiegiem złożonym. Podejmując rozważania dotyczące analizy ustawowego zwrotu „pracownik samorządowy”, należy na wstępie stwierdzić, że status prawny pracowników samorządowych reguluje Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹.

Ustawa o pracownikach samorządowych, będąca fundamentalnym aktem prawnym normującym status prawny omawianej grupy pracowników, niestety, nie formułuje jednobrzmiącej definicji pracownika samorządowego. Nie oznacza to jednak, że na podstawie regulacji w niej zawartych nie można takiej definicji

¹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. (Dz.U. nr 21, poz. 124 z późn. zm.), zwana dalej Ustawą o pracownikach samorządowych (u. o p.s.).

utworzyć. Artykuły 1 i 2 pragmatyki samorządowej określają pewne kryteria, na podstawie których można zdefiniować pojęcie „pracownik samorządowy”.

Podstawowym kryterium decydującym o wyodrębnieniu grupy pracowników samorządowych jest miejsce zatrudnienia. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że pracownikiem samorządowym jest osoba zatrudniona w jednostkach samorządu terytorialnego wymienionych w art. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych. O pozycji prawnej pracownika samorządowego w głównej mierze decyduje rodzaj jednostki organizacyjnej, w której jest on zatrudniony. Jednakże po dokonaniu głębszej analizy Ustawy o pracownikach samorządowych dojdziemy do wniosku, że nie można poprzestać na tezie, zgodnie z którą miejsce zatrudnienia jest wyłącznym kryterium warunkującym posiadanie przymiotu pracownika samorządowego. Aby w pełni sprecyzować zakres pojęcia „pracownik samorządowy”, należy sięgnąć również do treści art. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych, który to przepis wskazuje podstawy prawne nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi.

Z analizowanej regulacji art. 1 i 2 Ustawy o pracownikach samorządowych wypływa wniosek, że pojęcie pracownika samorządowego jest określoną konstrukcją normatywną, którą należy rozpatrywać z uwzględnieniem dwóch elementów konstrukcyjnych płynących z regulacji ustawowej. Pierwszym z nich jest miejsce zatrudnienia, a drugim — podstawa nawiązania stosunku pracy.

II

Pracownikiem samorządowym jest każda osoba fizyczna, która pozostaje w stosunku pracy z jednostką samorządu terytorialnego wymienioną w art. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych.

Można zatem wnioskować *a contrario*, że do grupy pracowników samorządowych nie są zaliczane osoby zatrudnione w innych jednostkach niż wskazane w art. 1 omawianej Ustawy². Przepisy Ustawy o pracownikach samorządowych dotyczące miejsca zatrudnienia mają charakter wyczerpujący. Oznacza to, że akty niższego rzędu, np. regulacje statutowe, nie mogą poszerzać katalogu miejsc świadczenia pracy przez pracowników samorządowych.

Z wymienionej regulacji wynika również, że podstawową przesłanką odrębnego uregulowania statusu prawnego pracownika samorządowego jest miejsce zatrudnienia³. Przymiot pracownika samorządowego zyskuje się bowiem przez fakt zatrudnienia w danej jednostce samorządu terytorialnego, a nie ze względu

² H. Szewczyk: *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy” po wejściu w życie reformy administracji publicznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 12, s. 18.

³ K. Kowalski: *Pracownik samorządowy to znaczy kto?* „Wspólnota” 1990, nr 4, s. 11.

na zajmowane stanowisko, pełnienie określonej funkcji czy też rodzaj wykonywanych czynności pracowniczych.

W omawianej ustawie zauważyć jednak można pewien brak precyzji w określeniu jednostek zatrudniających pracowników samorządowych, który jest przedmiotem krytyki w doktrynie prawa pracy⁴. Ustawa o pracownikach samorządowych w ogólny sposób wskazuje jednostki stanowiące miejsce zatrudnienia pracowników samorządowych, nie definiując w żaden sposób tych pojęć. Bliższej ich wykładni można dokonać, sięgając do ustaw samorządowych.

Nie ulega wątpliwości, że między Ustawą o pracownikach samorządowych a ustawami wchodzącymi w skład pakietu ustaw samorządowych⁵ występuje zgodność terminologiczna w odniesieniu do takich zwrotów, jak: urząd gminy, starostwo powiatowe czy urząd marszałkowski. Wykładnia tych pojęć nie nastęrcza większych trudności, ponieważ zostały one zdefiniowane w ustawach samorządowych. Urząd gminy, starostwo powiatowe i urząd marszałkowski bezsprzecznie stanowią miejsce zatrudnienia pracowników samorządowych.

Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 1 wskazuje jako miejsce zatrudnienia pracowników samorządowych wojewódzkie i powiatowe samorządowe jednostki organizacyjne. Należy zwrócić uwagę na fakt, że Ustawa o pracownikach samorządowych nie wymienia gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych, które to jednostki, zgodnie z regulacjami Ustawy o samorządzie gminnym, są podmiotami tworzonymi w celu realizacji zadań gminy. Zastosowano w tym przypadku pewien zawężający zabieg, polegający na tym, że status pracowników samorządowych przyznano osobom zatrudnionym w „gminnych jednostkach i zakładach budżetowych”.

Ustawodawca w żaden sposób nie dookreślił pojęcia wojewódzkiej i powiatowej samorządowej jednostki organizacyjnej. Z tego względu wydawać by się mogło, iż chodzi o wszelkie jednostki, bez względu na formułę prawną, w ramach której funkcjonują. Na takie szerokie rozumienie pojęcia „samorządowa jednostka organizacyjna” zdają się również wskazywać regulacje zawarte w ustawach samorządowych. Zgodnie z Ustawą o samorządzie województwa i Ustawą o samorządzie powiatu, zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są wykonywane przy pomocy urzędu wojewódzkiego bądź odpowiednio starostwa powiatowego oraz wojewódzkich (powiatowych) samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich (powiatowych) osób prawnych. Ponadto

⁴ J. Korczak: *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (Wybrane zagadnienia)*. „Człowiek i Środowisko” 1992, T. 16, nr 1—2, s. 59.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590).

ustawy samorządowe stanowią, że status prawny osób zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego regulują odrębne przepisy. Ustawodawca nie dokonał w tym miejscu żadnego rozróżnienia, należy zatem wnosić, że odesłanie do odrębnych przepisów ma zastosowanie do osób zatrudnionych zarówno w urzędzie marszałkowskim, starostwie powiatowym, samorządowych jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jak i w samorządowych osobach prawnych.

Jednakże określając zakres pojęcia „samorządowa jednostka organizacyjna”, należy uwzględnić treść tzw. przepisów płacowych⁶, które wskazują na wąskie znaczenie pojęcia „samorządowa jednostka organizacyjna”. Z przepisów tych jasno wynika, że mają one zastosowanie tylko do osób zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którymi są przede wszystkim: zakłady budżetowe, jednostki budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

Należy zatem stwierdzić, że samorządowe osoby prawne nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym pojęcia „wojewódzkie i powiatowe jednostki organizacyjne”, a co za tym idzie — przymiotu pracownika samorządowego nie mają osoby w nich zatrudnione⁷.

Ustawa o pracownikach samorządowych wprowadza nieznaną ustawom samorządowym termin „jednostka administracyjna jednostek samorządu terytorialnego”. W myśl art. 1 pkt 5 tej ustawy, pracownikami samorządowymi są również osoby zatrudnione w biurach i ich odpowiednikach jednostek administracyjnych. Akty prawne regulujące ustroj jednostek samorządowych nie posługują się pojęciem jednostki administracyjnej samorządu terytorialnego. W ustawach ustrojowych spotykamy się jedynie z pojęciem „jednostka organizacyjna”.

W doktrynie prawa pracy pojawiły się poglądy, zgodnie z którymi te dwa pojęcia są synonimami⁸ lub jednostka administracyjna jest szczególnym rodzajem jednostki organizacyjnej⁹.

Zapatrzywania te nie wydają się trafne, chociażby ze względu na fakt, że Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 1 wymienia zarówno „jednostki organizacyjne”, jak i „administracyjne jednostki samorządu terytorialnego”. Ponadto w literaturze przedmiotu podkreśla się, iż mamy tu do czynienia nie tylko z różnicami terminologicznymi, ale także zakresy pojęciowe tych zwrotów się nie po-

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2005, nr 146, poz. 1222 z późn. zm.).

⁷ Por. H. Sze w c z y k: *Zakres pojęcia...*, s. 20—21; Z. S y p n i e w s k i: *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego*. Zielona Góra 2000, s. 35; Z. G ó r a l: *Swoistości stosunków pracy pracowników samorządowych*. W: *Szczególne formy zatrudnienia*. Red. Z. K u b o t. Wrocław 2000, s. 40—41.

⁸ J. F u t r o: *Ustawowe niedomówienia*. „Wspólnota” 1996, nr 6, s. 14.

⁹ K. K o w a l s k i: *Pracownik samorządowy...*, s. 11.

krywają¹⁰. Jednostki organizacyjne są tworzone na podstawie ustaw samorządowych przez gminę (art. 9 u. o s.g.), powiat (art. 6 u. o s.p.) i województwo (art. 8 u. o s.w.), w celu wykonywania ciężących na nich zadań o charakterze administracyjnym i pozaadministracyjnym. Natomiast pod pojęciem „jednostka administracyjna” kryją się jednostki usytuowane poza urzędem gminy (starostwem, urzędem marszałkowskim), które wykonują zadania ze sfery związanej z administracją publiczną¹¹. Jako przykład jednostek administracyjnych wskazać można: delegatury urzędów, powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku czy gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych. Teza ta znalazła odzwierciedlenie również w orzecznictwie Sądu Najwyższego¹².

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że na mocy art. 1a Ustawy o pracownikach samorządowych pewna grupa osób mających status pracownika samorządowego została wyłączona spod regulacji Ustawy o pracownikach samorządowych. Oznacza to, że przepisów Ustawy o pracownikach samorządowych nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 1, których status prawny regulują odrębne normy prawne. Do omawianej grupy należą np. nauczyciele szkół samorządowych. Ich status prawny został uregulowany w odrębnym akcie prawnym, jakim jest Karta Nauczyciela¹³. Przepis ten stanowi wyjątek od ogólnej regulacji zawartej w art. 1, zgodnie z którą zakresem podmiotowym pragmatyki samorządowej są objęci wszyscy pracownicy zatrudnieni w wymienionych w art. 1 jednostkach samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie art. 1a do Ustawy o pracownikach samorządowych ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r.¹⁴ miało na celu usunięcie powstałych, w związku z reformą administracyjną kraju, wątpliwości dotyczących określenia kręgu pracowników samorządowych, jednakże w moim przekonaniu zastosowany zabieg legislacyjny nie spełnił swej roli. W literaturze prawa pracy podkreśla się, że unormowanie to budzi wiele wątpliwości¹⁵. Wykładnia literalna tego przepisu nie daje jednoznacznych rozwiązań interpretacyjnych.

¹⁰ Por. J. Korczak: *Pozycja prawna pracownika samorządowego...*, s. 59—60; Z. Sypniewski: *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych*. Poznań 1994, s. 9.

¹¹ Por. Z. Góral: *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa 1999, s. 44; T. Szewc: *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*. System Informacji Prawnej Lex „Omega” 46/2004.

¹² Uchwała SN z dnia 19 sierpnia 1992 r., sygn. I PZP 54/92. OSN 1993, z. 5, poz. 71.

¹³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Dz.U. 1997, nr 56, poz. 357 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej. Dz.U. nr 12, poz. 136.

¹⁵ M. Taniowska-Peszek: *Ustawa o pracownikach samorządowych z komentarzem*. W: *Prawo pracy*. Red. Z. Salwa. Warszawa II/B/285.



Drugim elementem normatywnej konstrukcji pracownika samorządowego jest podstawa nawiązania stosunku pracy. Ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje cztery podstawy nawiązania stosunku pracy: wybór, powołanie, mianowanie oraz umowę o pracę. Praktycznie rzecz ujmując, jedynie spółdzielcza umowa o pracę, z natury rzeczy, znalazła się poza zakresem regulacji ustawy i nie stanowi podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych. Nasuwa się w tym miejscu wniosek, że przymiotu pracownika samorządowego nie mają osoby świadczące pracę w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie umów cywilnoprawnych, np.: umowy-zlecenia czy umowy o dzieło, ani osoby pełniące swe funkcje honorowo¹⁶. Zgodnie bowiem z art. 2 omawianej ustawy, pracownikami samorządowymi są jedynie osoby pozostające w stosunku pracy.

Ustawa o pracownikach samorządowych oparta jest na wielości podstaw zatrudnienia. Takie rozwiązanie legislacyjne niejednokrotnie było przedmiotem krytyki w doktrynie prawa pracy¹⁷. Należy się jednak zastanowić, jakie było jego *ratio legis*. Wydaje się, że u podstaw tej dyferencjacji stoi próba dostosowania przez ustawodawcę podstawy zatrudnienia do rodzaju zajmowanego stanowiska i zakresu obowiązków pracowniczych¹⁸. Z uwagi na charakter zajmowanego przez pracownika stanowiska i zakres pełnionych funkcji pracodawca samorządowy powinien mieć swobodę obsady określonych stanowisk, a co za tym idzie — swobodę usuwania z zajmowanego stanowiska. Z analizowanej regulacji Ustawy o pracownikach samorządowych wypływa wniosek, że im wyższe stanowisko w samorządzie terytorialnym, tym większa swoboda pracodawcy do rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem. Osoby zajmujące eksponowane stanowiska w jednostkach samorządu terytorialnego, np. burmistrz, starosta czy marszałek województwa, które zgodnie z art. 2 Ustawy o pracownikach samorządowych zatrudniane są na podstawie wyboru, nie korzystają z ochrony trwałości stosunku pracy w tradycyjnym, występującym w literaturze prawa pracy znaczeniu, z jakiej korzystają pracownicy zatrudnieni na innych niż wybór podstawach. Podobnie akt powołania powoduje powstanie stosunku pracy, który cechuje brak stabilizacji zatrudnienia. Organ, który pracownika powołał, w każdej chwili może go odwołać, bez konieczności wskazywania przyczyny odwołania i bez konieczności przeprowadzania konsultacji związkowej. Na tej podstawie prawnej zatrudniani są: zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), skarbnik powiatu (główny księgowy

¹⁶ Por. B.M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszeko: *Pracownicy samorządowi*. Gdańsk 1991, s. 20; M. Taniewska-Peszeko: *Ustawa o pracownikach samorządowych...*

¹⁷ Por. A. Świątkowski: *Komentarz do pragmatyki urzędniczej*. W: Biblioteka Urzędnika Państwowego. Warszawa 1988, s. 26 i nast.; W. Kisiel, recenzja w „Nowe Prawo” 1989, nr 10—12, s. 116—117.

¹⁸ Por. J. Korczak: *Pozycja prawna pracownika samorządowego...*, s. 60—61.

budżetu powiatu), skarbnik województwa (główny księgowy budżetu województwa). Często właśnie powołanie, jako podstawa nawiązania stosunku pracy ze skarbnikiem i sekretarzem w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, budzi w doktrynie wiele kontrowersji. Podnosi się, że są to stanowiska merytoryczne, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządowych i dlatego też z osobami je piastującymi należałoby raczej nawiązać stosunek pracy cechujący się większą stabilnością¹⁹. Natomiast w przypadku pracowników mianowanych mamy do czynienia z daleko idącą ochroną trwałości stosunku pracy, która miała zapewnić bezstronne i apolityczne wykonywanie powierzonych im funkcji. Cechą szczególną stosunku pracy powstałego na podstawie aktu mianowania jest daleko idąca dyspozycyjność osobą pracownika. Przejawia się to między innymi w możliwości czasowego przeniesienia pracownika mianowanego, nawet bez jego zgody, do pracy w innym urzędzie w tej samej lub w innej miejscowości.

Ze wskazanych względów ustawodawca wprowadził pewną reglamentację stosowania innych niż umowa o pracę podstaw zatrudnienia. W literaturze podnosi się, że satysfakcja wynikająca ze sprawowania określonego władztwa rekompensuje osobom zajmującym stanowiska „kierownicze” brak stabilizacji zatrudnienia²⁰.

Podstawa prawna zatrudnienia w jednostkach samorządu terytorialnego decyduje również o udziale norm powszechnego prawa pracy w kształtowaniu statusu prawnego pracowników samorządowych.

Powszechne prawo pracy, a w szczególności regulacje kodeksu pracy, w różnym zakresie wpływają na treść stosunku pracy pracowników samorządowych. Największy wpływ powszechne prawo pracy wywiera na pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ponieważ w Ustawie o pracownikach samorządowych w zasadzie nie ma regulacji odnoszących się wyłącznie do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Podobnie w przypadku powołanych pracowników samorządowych normy kodeksu pracy mają stosunkowo duży udział w określaniu ich statusu prawnego, gdyż regulacje Ustawy o pracownikach samorządowych w tym zakresie są fragmentaryczne i w zasadzie ograniczają się do wskazania stanowisk obsadzanych na podstawie aktu powołania. Ustawa ta reguluje natomiast, w dość wyczerpujący sposób, status pracowników mianowanych. Takie rozwiązanie legislacyjne sprawia, że miano-

¹⁹ Por. H. S z e w c z y k: *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*. „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12, s. 13; Z. G ó r a l: *Swoistości stosunków pracy...*, s. 123 i nast.; I d e m: *Prawo pracy...*, s. 77—78; A. D u b o w n i k: *Stosunki pracy administracji rządowej i samorządowej a reforma administracji publicznej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 2, s. 22.

²⁰ T. G ó r z y ŋ s k a: *Problematyka stanowisk kierowniczych w urzędach administracji państwowej*. W: *Pracownicy administracji w PRL*. Red. J. Ł ę t o w s k i. Wrocław—Warszawa 1984, s. 196 i nast.; E a d e m: *Stanowiska kierownicze w administracji państwowej. Zagadnienia prawne*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1985, s. 14 i nast., 121 i nast., 209 i nast.

wani pracownicy samorządowi są grupą, której treść stosunku pracy w najmniejszym stopniu jest kształtowana przez normy powszechnego prawa pracy.

Wymaga jednak podkreślenia fakt, że Ustawa o pracownikach samorządowych nie jest jedynym aktem decydującym o zastosowaniu wymienionych w art. 2 podstaw zatrudnienia do poszczególnych grup osób. Istotną rolę w tej kwestii odgrywają również statuty poszczególnych jednostek samorządowych. Lektura art. 2 Ustawy pozwala wysnuć wniosek, że przepis ten nie tylko reguluje zagadnienie podstaw nawiązania stosunku pracy, ale stanowi także o zakresie swobody regulacji statutowej²¹.

Zakres swobody statutowej jest zróżnicowany w stosunku do poszczególnych podstaw zatrudnienia. Regulacje statutowe odgrywają olbrzymią rolę w przypadku stanowisk obsadzanych między innymi na podstawie aktu wyboru.

Ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje wprawdzie stanowiska obsadzane na podstawie wyboru, jednakże w przepisie tym znajduje się również zwrot „o ile statut tak stanowi”. Przytoczony zwrot zwraca uwagę na wpływ regulacji statutowych poszczególnych struktur samorządowych na nawiązanie stosunku pracy np. z burmistrzem, starostą czy marszałkiem województwa. Trzeba się jednak zastanowić, jak należy ten zwrot interpretować i na czym polega swoboda statutowa w przypadku wyboru.

Wykładnia zwrotu ustawowego „o ile statut tak stanowi” budzi pewne wątpliwości²². Pojawia się pytanie, czy osoby, którym powierza się stanowisko starosty czy wicestarosty, mogą zostać zatrudnione na innej niż wybór podstawie prawnej, a także czy może zostać poszerzony zakres podmiotowy wyboru, tzn. czy stanowiska, inne niż wymienione w art. 2 pkt 1 Ustawy o pracownikach samorządowych, mogą być obsadzane na podstawie aktu wyboru. Otóż na oba pytania należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Zarówno doktryna²³, jak i judykatura²⁴ stoją na stanowisku, że poszerzanie katalogu stanowisk obsadzanych na podstawie wyboru, w drodze regulacji statutowych, jest niedopuszczalne i skutkuje ich bezwzględną nieważnością.

Wspomniany wcześniej zwrot ustawowy oznacza, że postanowienia statutów określonych struktur samorządowych decydują o tym, czy akt wyboru będzie wy-

²¹ H. Szewczyk: *Zakres pojęcia...*, nr 12, s. 18 i nast.; B.M. Ćwiertniak, M. Tanińska-Peszek: *Pracownicy samorządowi...*, s. 27—28; E. Ura: *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Studium teoretyczno-prawne*. Lublin 1995, s. 110.

²² O wątpliwościach dotyczących interpretacji art. 2 u.o.p.s. por. B.M. Ćwiertniak, M. Tanińska-Peszek: *Stosunek pracy pracownika samorządowego*. Część 1 i 2. Katowice 1991, s. 7 i nast.

²³ A. Chabrowska, L. Sobol: *Nawiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi na podstawie regulacji wybranych statutów miast i gmin województwa katowickiego*. W: „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”. T. 10. Red. A. Nowak. Katowice 1992, s. 80—81.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 24 października 1990 r., sygn. II SA 694/90. W: *Przegląd Orzecznictwa NSA w sprawach samorządowych*. Warszawa 1991, s. 10.

woływał dwa materialnoprawne skutki, tzn. czy wraz z powierzeniem określonej funkcji nastąpi z daną osobą nawiązanie stosunku pracy, czy akt wyboru wywoła tylko jeden skutek materialnoprawny, mianowicie powierzona zostanie pewna funkcja i pełniona ona będzie poza stosunkiem pracy²⁵. Akt wyboru wywoła oba materialnoprawne skutki, tzn. powierzenie określonej funkcji i nawiązanie stosunku pracy, tylko wtedy, gdy jasno wynika to z postanowień statutu. W przeciwnym razie, gdy statut w omawianej kwestii milczy, należy przyjąć, że osoby, którym powierzono funkcje wymienione w art. 2 pkt 1 Ustawy o pracownikach samorządowych, będą je pełniły honorowo, nie mając statusu pracownika samorządowego²⁶.

Zupełnie inne rozwiązanie niż przedstawione wcześniej zostało przyjęte w odniesieniu do mianowanych pracowników samorządowych. Zgodnie z regulacją art. 2 pkt 2 pragmatyki, na podstawie mianowania zatrudniane są osoby na stanowiskach określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Ustawa o pracownikach samorządowych stwarza jedynie możliwość nawiązania stosunku pracy na podstawie aktu mianowania, nie precyzując, która kategoria pracowników może zostać na tej podstawie zatrudniona. Z regulacji tej wynika, że postanowienia statutu decydują o tym, czy i które stanowiska, w określonej jednostce samorządowej, będą obsadzane na podstawie mianowania. W przypadku gdy statuty w tej kwestii nie zawierają stosownych postanowień, należy przyjąć, że pracownicy na stanowiskach kierowniczych i innych samodzielnych stanowiskach zatrudniani są na podstawie umowy o pracę.

Pozostawienie twórcom statutów tak daleko idącej swobody niejednokrotnie prowadzi w praktyce do rezygnacji z nawiązania stosunku pracy na tej podstawie prawnej²⁷. Należy zadać pytanie, czy rzeczywiście intencją ustawodawcy było umożliwienie całkowitej rezygnacji z mianowania jako podstawy zatrudnienia pracowników samorządowych.

Na tak postawione pytanie trzeba odpowiedzieć przecząco. *Ratio legis* tych unormowań było zupełnie inne. Pracownicy mianowani mieli stanowić trzon pracowników samorządowych, ponieważ w zamian za dyspozycyjność, w jakiej pozostają względem pracodawcy samorządowego, korzystają z daleko idącej stabilizacji zatrudnienia. Mianowanie tradycyjnie jest traktowane jako podstawa zatrudnienia osób wykonujących pewne funkcje publiczne, choć oczywiście nie wszystkie te funkcje i nie zawsze były i są obsadzane w tym trybie²⁸. Należałoby więc opowiedzieć się za tym, iż mianowanie jest podstawą zatrudnienia wszystkich

²⁵ Por. *Wyjaśnienia Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego*, „Wspólnota” 1990, nr 16, s. 10.

²⁶ T. Kuczyński: *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1997 r., sygn. akt I PKN 113/97*, OSP 1998, nr 6.

²⁷ A. Chabrowska, L. Sobol: *Nawiązanie stosunku pracy z pracownikami samorządowymi...*, s. 24.

²⁸ Por. Z. Sygniewski: *Nawiązanie i zmiany stosunku pracy na podstawie mianowania*, Warszawa—Poznań 1976, s. 5.

pracowników, których można nazwać „urzędnikami samorządowymi”, a z pewnością tych, którzy pełnią funkcje kierownicze i zajmują inne samodzielne stanowiska merytoryczne, jak: naczelnicy poszczególnych działów czy kierownicy referatów²⁹. Ustawodawca nie chciał ograniczać liczby stanowisk obsadzanych na podstawie mianowania przez ich szczegółowe wyliczenie w ustawie. Jego zamiarem było, aby regulacje statutowe zawierały jak największą liczbę takich stanowisk. Koncepcja, która legła u podstaw tworzenia tej ustawy, polegała na tym, że pracownicy mianowani zajmujący stanowiska o charakterze merytorycznym mieli stanowić kadre pracowników, którzy niezależnie od wyników wyborów mieli stale pracować i swą wiedzą fachową służyć każdej nowej ekipie sprawującej władzę³⁰. Zastosowane rozwiązanie legislacyjne miało zapobiec upolitycznieniu urzędów. Niestety, założenia te zostały przekreślone przez praktykę. Po pierwsze dlatego, że z mianowaniem jako podstawą nawiązania stosunku pracy mamy do czynienia tylko na szczeblu gminy i związku międzygminnego. Wycelowanie mianowania w odniesieniu do pracowników samorządowych powiatu i województwa wydaje się niezrozumiałe i jest przedmiotem krytyki doktryny prawa pracy³¹. Po drugie, właśnie ze względu na daleko idącą ochronę trwałości stosunku pracy pracowników mianowanych twórcy statutów rzadko wybierają mianowanie jako podstawę zatrudnienia.

Jakakolwiek swoboda statutowa została natomiast wyłączona w odniesieniu do powołania. Krąg osób zatrudnianych na podstawie aktu powołania został w sposób precyzyjny określony w pragmatyce samorządowej. Należy zatem opowiedzieć się za taką interpretacją art. 2 pkt 3 ustawy, która prowadzi do wniosku, iż funkcje wymienione w tym przepisie nie mogą być pełnione honorowo ani w ramach innych niż stosunek pracy więzi prawnych. Regulacje statutowe nie mogą również poszerzać kręgu osób zatrudnianych na podstawie powołania, a ponadto obsadzanie wymienionych w tym przepisie stanowisk na innej podstawie prawnej zostało ustawowo wykluczone³². Poglądy te znalazły również swe odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego³³.

²⁹ Z. Góral: *Prawo pracy...*, s. 82—83.

³⁰ Por. T. Liszcz: *Pragmatyki pracownicze a nowy kodeks pracy*. W: *Przesłanki reformy prawa pracy*. Z. 1. Red. Z. Salwa. Warszawa 1990, s. 182; A. Dubowik: *Stosunki pracy administracji rządowej...*, s. 20—22; H. Szewczyk: *Zagadnienia prawne...*, s. 13—14.

³¹ H. Szewczyk: *Zagadnienia prawne...*, s. 13; A. Dubowik: *Stosunki pracy administracji rządowej...*, s. 22.

³² Por. Z. Góral: *Prawo pracy...*, s. 78; J. Korczak: *Pozycja prawna pracownika samorządowego...*, s. 62; K. Czyżycka: *Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na podstawie powołania*. W: *„Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”*. T. 16. Red. A. Nowak. Katowice 2004, s. 47.

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1997 r., sygn. I PKN 68/97 (OSNAPiUS 1998, nr 3, poz. 77) oraz Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 1998 r., sygn. I PKN 2/98 (OSNAPiUS 1998, nr 6, poz. 199).

Regulacje art. 2 pkt 3 ustawy, wyłączające swobodę statutową w odniesieniu do powołania, mają charakter bezwzględnie obowiązujący³⁴. Należy pamiętać, że normy statutowe nie mogą być sprzeczne z powszechnie obowiązującymi regulacjami ustawowymi, a każde przekroczenie przez normy statutowe granic wytyczonych przez normy ustawowe skutkuje nieważnością bezwzględną regulacji statutowej. Z sankcją bezwzględnej nieważności norm stanowiących przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego będziemy mieli do czynienia nawet w sytuacji, gdy norma statutowa będzie zawierała postanowienia korzystniejsze dla pracownika³⁵.

Natomiast umowa o pracę stanowi podstawę zatrudnienia pracowników samorządowych na pozostałych stanowiskach niewymienionych w ustawie ani w statutach poszczególnych jednostek samorządowych.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że Ustawa o pracownikach samorządowych wprawdzie nie zawiera jednobrzmiącej definicji pracownika samorządowego, jednakże na podstawie regulacji zawartych w tym akcie prawnym można taką definicję utworzyć i wyodrębnić elementy wchodzące w skład normatywnej konstrukcji pracownika samorządowego. Na konstrukcję prawną pracownika samorządowego składają się dwa elementy normatywne, funkcjonalnie z sobą powiązane, które muszą wystąpić w określonej kolejności. Pierwszym elementem normatywnym tej konstrukcji prawnej jest miejsce zatrudnienia, natomiast drugim — podstawa prawna zatrudnienia. Zatem pracownikiem samorządowym jest osoba, która świadczy pracę w danej strukturze samorządowej, na jednej z czterech podstaw nawiązania stosunku pracy.

IV

Ustawa o pracownikach samorządowych, podobnie jak inne pragmatyki, precyzuje tzw. wymogi kwalifikacyjne stawiane przed osobami ubiegającymi się o zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego. Określenie w ustawie stawianych kandydatom na pracowników samorządowych wymogów ma zapobiec zatrudnianiu w samorządzie terytorialnym osób niewłaściwie przygotowanych do pracy samorządowej i niemogących w należyty sposób wykonywać powierzonych przed nimi zadań.

Rygorzy selekcyjne zostały w ogólny sposób sformułowane w art. 3 Ustawy o pracownikach samorządowych. Osoby mające zamiar uzyskać status pracow-

³⁴ T. Kuczyński: *Glosa do wyroku...*

³⁵ A. Nowak: *Odwolanie ze stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego obsadzanych na podstawie powołania*. W: „Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej”. T. 9. Red. A. Nowak. Katowice 1992, s. 51; H. Szewczyk: *Zakres pojęcia...*, s. 25; A. Kisielewicz: *Rodzaje stosunków pracy pracowników samorządowych*. „Prawo Pracy” 1999, nr 6, s. 5—6; K. Czyżycka: *Nawiązanie stosunku pracy...*, s. 47.

nika samorządowego powinny mieć obywatelstwo polskie, kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na danym stanowisku, winny mieć ukończony osiemnasty rok życia, pełną zdolność do czynności prawnych i korzystać z pełni praw publicznych. Stan zdrowia tych osób powinien pozwalać na ich zatrudnienie na określonym stanowisku.

Zakres stosowania wymienionych rygorów selekcyjnych został zróżnicowany ze względu na podstawę prawną zatrudnienia. Z obowiązku posiadania obywatelstwa polskiego, ukończenia osiemnastego roku życia i posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych rezygnuje się w stosunku do osób zatrudnianych na podstawie umowy o pracę. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości³⁶. Rezygnacja z pewnych wymogów byłaby uzasadniona, lecz tylko w sytuacji, gdy na podstawie umowy o pracę zatrudniani byłiby pracownicy na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W praktyce jednak, na tej właśnie podstawie, bardzo często (jeżeli statut nie przewiduje zatrudniania na podstawie mianowania) są obsadzane stanowiska kierownicze i inne samodzielne stanowiska merytoryczne. Biorąc pod uwagę praktyczny zakres podmiotowy umowy o pracę, takie uregulowanie wydaje się niewłaściwe i niezrozumiałe.

Osoby ubiegające się o zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie wyboru, powołania i mianowania muszą mieć obywatelstwo polskie w rozumieniu przepisów Ustawy o obywatelstwie polskim³⁷. Jak długo osoba zatrudniona na wymienionych podstawach nawiązania stosunku pracy jest obywatelem polskim, tak długo może mieć status pracownika samorządowego.

Nasuwa się zatem pytanie, jakie skutki prawne wywoła utrata przez pracownika samorządowego obywatelstwa polskiego w czasie trwania stosunku pracy. Otóż, na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 4 pragmatyki, stanowi ona przyczynę obligatoryjnego rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z mianowanym pracownikiem samorządowym. W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) skutkuje wygaśnięciem mandatu na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 3 ust. 2 Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁸. Natomiast w odniesieniu do pracowników powołanych utrata obywatelstwa, ze względu na charakter wymienionych w ustawie rygorów selekcyjnych, wydaje się przesłanką uzasadniającą ich odwołanie ze stanowiska.

Jednym z warunków uzyskania statusu pracownika samorządowego jest wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania pracy na określonym stanowisku. Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 3 posługuje się ogólnym zwrotem „kwalifikacje zawodowe”, który

³⁶ E. U r a: *Pozycja prawna pracowników...*, s. 104; Z. G ó r a l: *Prawo pracy...*, s. 59.

³⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

został w pewien sposób doprecyzowany w rozporządzeniach płacowych³⁹, a konkretnie w załącznikach do tych rozporządzeń, zawierających wykaz stanowisk pracowniczych, zaszeregowan i szczegółowe wymagania kwalifikacyjne. Załączniki do wspomnianych rozporządzeń wskazują poziom wykształcenia i staż pracy wymagany do objęcia danego stanowiska. Pracodawca samorządowy ma jednak możliwość skrócenia, w uzasadnionych przypadkach, wymaganego stażu pracy. Uprawnienie to nie może być wykorzystywane w odniesieniu do stanowisk, dla których wymagany okres pracy zawodowej precyzują odrębne przepisy, oraz kierowniczych stanowisk urzędniczych. W przeciwieństwie do możliwości skrócenia stażu pracy ustawodawca nie przewidział natomiast odstępstw od posiadania wymaganego wykształcenia.

Dokonując analizy załączników do rozporządzeń płacowych, zaskakuje pewne spostrzeżenie. Mianowicie, w przypadku stanowisk obsadzanych na podstawie wyboru załączniki te nie stawiają żadnych wymagań dotyczących wykształcenia czy okresu pracy zawodowej. Prawdopodobnie o takim sposobie regulacji zdecydowało przekonanie ustawodawcy, iż o pełnieniu przez tych pracowników określonych funkcji ma decydować wolna wola osób uprawnionych do ich wyboru i doświadczenie weryfikowane aktem wyborczym, a nie „kwalifikacje” formalne⁴⁰.

Osoba ubiegająca się o zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego musi ponadto spełniać wymóg posiadania odpowiedniego stanu zdrowia. Pracodawca samorządowy ma prawo żądać przedstawienia wyników badań lekarskich stwierdzających stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie danej osoby na określonym stanowisku. Wymóg ten jest związany z regulacją art. 229 § 1 k.p.⁴¹, zgodnie z którą osoba podejmująca zatrudnienie podlega wstępnym badaniom lekarskim⁴². Wymóg ten wydaje się jak najbardziej uzasadniony, gdyż administracja nigdy nie jest działalnością „dla rzeczy”, ale zawsze pracą „dla człowieka”⁴³. Jednym z elementów pracy ogromnej większości pracowników samorządowych jest kontakt z interesantami i choćby tylko z tego powodu konieczne jest stwierdzenie, czy na taką pracę pozwala stan ich zdrowia. Problem ten dotyczy głównie osób dotkniętych chorobami psychicznymi.

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. 2005, nr 146, poz. 1223 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2005, nr 146, poz. 1222 z późn. zm.).

⁴⁰ Z. Sypniewski: *Komentarz do ustawy...*, s. 24; Z. Góral: *Prawo pracy...*, s. 60.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. nr 24, poz. 141 z późn. zm.), zwana dalej kodeksem pracy (k.p.).

⁴² K. Czyżycska: *Nawiązanie stosunku pracy...*, s. 49.

⁴³ J. Starościak: *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa 1974, s. 320.

Ustawa o pracownikach samorządowych, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na innej niż umowa o pracę podstawie, wprowadziła obowiązek ukończenia osiemnastego roku życia, posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych.

Pojęcie zdolności do czynności prawnych zostało przejęte do stosunku pracy z kodeksu cywilnego⁴⁴ i w tym znaczeniu funkcjonuje w Ustawie o pracownikach samorządowych. Oznacza to, że status pracownika samorządowego może nabyć tylko osoba pełnoletnia, która nie została ubezwłasnowolniona częściowo, a tym bardziej całkowicie.

W jednej z ostatnich nowelizacji Ustawy o pracownikach samorządowych poszerzony został katalog wymogów kwalifikacyjnych w odniesieniu do pracowników zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych oraz kierowniczych stanowiskach urzędniczych, których wykaz znajduje się we wspomnianych wcześniej załącznikach do rozporządzeń płacowych. I tak kandydaci do stanowisk urzędniczych i kierowniczych stanowisk urzędniczych muszą dodatkowo spełniać szczególne wymagania w zakresie stażu pracy, wykształcenia, niekaralności za przestępstwa popełnione umyślnie, a także cieszyć się nieposzlakowaną opinią.

Wprowadzenie dodatkowych rygorów selekcyjnych dla określonej grupy pracowników samorządowych czyni zadość wymaganiom, ratyfikowanej przez Polskę, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴⁵. Artykuł 6 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego stanowi, że nabór pracowników samorządowych powinien odbywać się na podstawie kryterium umiejętności i kompetencji. Oznacza to, że nawiązanie stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego powinno być uzależnione od: posiadanego wykształcenia, kwalifikacji, uprawnień, doświadczenia zawodowego oraz sprawności wykonywania obowiązków. Wprowadzenie tych wymagań ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie samorządu terytorialnego, dlatego też powinny one być utrzymywane przez cały czas trwania stosunku pracy. W tym celu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nakazuje zapewnienie odpowiednich zasad szkolenia, wynagradzania oraz możliwości awansu zawodowego. Instrumenty te mają służyć stworzeniu faktycznych możliwości podnoszenia kwalifikacji pracowników samorządowych, a także mają odgrywać rolę motywacyjną⁴⁶.

Wprowadzenie do Ustawy o pracownikach samorządowych obowiązku spełniania dodatkowych wymagań przez osoby ubiegające się o zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych stanowiskach urzędniczych było zabie-

⁴⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zwana dalej kodeksem cywilnym (k.c.).

⁴⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).

⁴⁶ T. Sze w c: *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*. Bydgoszcz—Katowice 2006, s. 100.

giem jak najbardziej słusznym i pożądanym, jednakże ustalenie zakresu pojęcia „nieposzlakowanej opinii” może rodzić pewne trudności. Jest to wymóg o charakterze subiektywnym, nawiązujący do ocen w płaszczyźnie etycznej i moralnej, a tym samym trudny do interpretacji i praktycznego zastosowania⁴⁷. W przypadku tak ogólnie sformułowanej przesłanki występuje zagrożenie jej niewłaściwego stosowania bądź nadużywania przez pracodawców samorządowych. Z tego względu niezbędne wydaje się sformułowanie pewnych obiektywnych kryteriów oceny, czy dany kandydat cieszy się nieposzlakowaną opinią, a także stworzenie takiej procedury, która dawałaby pracownikowi możliwość ustosunkowania się do stawianych mu zarzutów. Obecnie nie ma w tym zakresie żadnych regulacji ustawowych, co daje pracodawcy samorządowemu daleko idącą swobodę oceny kandydatów do pracy na stanowiskach urzędniczych i kierowniczych stanowiskach urzędniczych w jednostkach samorządu terytorialnego⁴⁸.

Dokonując analizy katalogu rygorów selekcyjnych, nie można nie zwrócić uwagi na brak obowiązku odbycia przez kandydatów na pracowników samorządowych aplikacji administracyjnej lub jakiegokolwiek innego przeszkolenia wstępnego, pozwalającego na zdobycie praktycznej wiedzy potrzebnej w pracy urzędniczej⁴⁹.

Obowiązek odbycia aplikacji administracyjnej został wprowadzony w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych⁵⁰, natomiast Ustawa o służbie cywilnej⁵¹ przewiduje obowiązek odbycia służby przygotowawczej. Należy przyznać, iż aplikacja administracyjna w obecnym kształcie rzeczywiście nie odgrywa swej roli w zadowalającym stopniu. Jednakże po dokonaniu pewnych modyfikacji zastosowanie tej instytucji w odniesieniu do pracowników samorządowych zajmujących niektóre stanowiska merytoryczne byłoby rozwiązaniem pożądanym, które pomogłoby w osiągnięciu celu, jakim jest prawidłowe działanie samorządu terytorialnego, a ponadto byłoby zgodne ze standardami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Warto również podkreślić, że w doktrynie często krytykowany jest brak wymogu podnoszenia kwalifikacji przez osoby już pozostające w stosunku pracy⁵².

⁴⁷ Por. J. Jagielski, K. Rączka: *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*. Warszawa 2001, s. 32 i nast.; K. Stefański: *Kryteria rekrutacji pracowników służby cywilnej*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 4, s. 17.

⁴⁸ Por. H. Szewczyk: *Zagadnienia prawne zatrudnienia...*, s. 12.

⁴⁹ Por. np. S. Kałużny: *Edukacja kadr samorządowych*. „Wspólnota” 1990, nr 24, s. 11; J. Korczak: *Pozycja prawna pracownika samorządowego...*, s. 66; T. Górczyńska, J. Łętowski: *Urzędnicy administracji państwowej*. Warszawa 1986, s. 36 i nast.; D. Bartkowska-Nowak: *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?* „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 85.

⁵⁰ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. 1982, nr 31, poz. 214 z późn. zm.).

⁵¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218).

⁵² T. Mordel: *Uwagi o potrzebie samorządowej służby cywilnej*. „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 24; T. Mordel, E. Płaszczek: *Kapitał ludzki i polityka zatrudniania*

Prawidłowa realizacja zadań stojących przed administracją samorządową w dużym stopniu zależy od odpowiednich kadr, dlatego ich szkolenie, doksztalcanie i właściwe wykorzystanie jest sprawą zasadniczą⁵³.

W wyniku przedstawionego unormowania Ustawy o pracownikach samorządowych, dotyczącego rygorów selekcyjnych, rodzi się pytanie o skutki prawne zatrudnienia pracownika samorządowego z pominięciem któregoś z wymienionych wymagań.

Dokonując szczegółowej analizy wskazanych w Ustawie o pracownikach samorządowych rygorów selekcyjnych, zwraca uwagę fakt, iż mają one niejednolity charakter. W literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, którego autor podkreśla, że ich niejednolity charakter sugeruje, że różne są również konsekwencje niespektowania wymagań ustawowych⁵⁴. Brak jest jednak podstaw prawnych do takiego twierdzenia, ponieważ pomimo niejednolitego charakteru rygorów selekcyjnych ustawodawca pod względem wywoływania skutków prawnych nie różnicuje wskazanych kryteriów. Brak takiego zróżnicowania oznacza, że naruszenie któregośkolwiek z nich będzie powodowało identyczne skutki prawne.

W doktrynie prawa pracy pojawił się pogląd, wedle którego stosunek pracy nawiązany z naruszeniem dyrektyw zawartych w art. 3 omawianej ustawy jest ważny i trwa aż do chwili jego rozwiązania⁵⁵. Zdaniem jego autora, niespełnienie któregośkolwiek z rygorów selekcyjnych nie prowadzi do nieważności stosunku pracy, a stanowi jedynie przyczynę uzasadniającą jego rozwiązanie.

Jednakże przyjęcie takiego zapatrywania podważałoby sens istnienia oraz funkcjonowania kryteriów kwalifikacyjnych i w konsekwencji prowadziłoby do znacznego poszerzenia kręgu osób mogących uzyskać status pracownika samorządowego. Dlatego też bardziej przekonujący wydaje się pogląd, zgodnie z którym nawiązanie stosunku pracy z osobą niespełniającą wymagań kwalifikacyjnych dotknięte jest sankcją bezwzględnej nieważności. Oznacza to, że taka czynność prawna pracodawcy samorządowego, jako sprzeczna z ustawą, nie wywoła żadnych skutków prawnych zarówno w sferze prawa samorządowego, jak i w sferze prawa pracy.

w urzędach samorządowych na przykładzie województwa łódzkiego. „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12; E. Ura: *Pozycja prawna pracowników...*, s. 106; H. Szewczyk: *Zagadnienia prawne...*, s. 12.

⁵³ K. Sand: *Problematyka kadr administracji państwowej w gminach*. „Organizacja, Metody, Technika” 1985, nr 3, s. 15.

⁵⁴ Por. Z. Sypniewski: *Stosunek pracy pracowników administracji państwowej*. W: *Pracownicy administracji w PRL...*, s. 265 i nast.

⁵⁵ K.W. Baran: *Status prawny pracowników samorządu terytorialnego*. „Nowe Prawo” 1991, nr 1, s. 89.

Kinga Czyżycka

The employment of self-management employees

Summary

On the basis of the regulation of the act on self-management employees, one can formulate the thesis according to which the notion of a self-management employee is a normative construction composed of two elements. The first of them constitutes the place of employment, the other the basis of the work relationship establishment.

The Quality of a self-management employee is benefited due to the fact of being employed in a given territory self-management unit. The act on self-management employees indicates the units constituting the place of employment for self-management employees. The regulation in question has the form of a closed catalogue, which means that the quality of a self-management employee is acquired due to the employment only in the territory self-management units enumerated in the act.

The second element of a normative construction of a self-management employee is the basis of the work relationship establishment. The act on self-management employees based on the multiplicity of employment bases points to the four bases of work relationship establishment: election, appointment, nomination and work relationship. What lies behind this differentiation is the employer's attempt to adjust the basis of employment to the type of the employee's post and scope of duties.

Kinga Czyżycka

L'engagement des salariés des collectivités territoriales

Résumé

Suivant la régulation de la loi sur les salariés des collectivités territoriales il est possible de proposer la thèse selon laquelle la notion d'un salarié des collectivités territoriales est une unité normative, composée de deux éléments. Le premier élément est le lieu de travail, le second — le fondement d'établir le rapport de travail.

Le statut d'un salarié des collectivités territoriales s'acquiert par le fait même d'être embauché par une unité de la collectivité territoriale. La loi sur des collectivités territoriales précise des unités étant des lieux de travail des salariés des collectivités territoriales. Cette régulation prend forme d'un catalogue fermé ce qui signifie que le statut d'un salarié des collectivités territoriales s'acquiert par l'embauche uniquement dans des unités précisées dans la loi sur des collectivités territoriales.

Le second élément de la construction normative du salarié des collectivités territoriales est le fondement d'établir le rapport de travail. La loi sur les salariés des collectivités territoriales base sur une pluralité du fondement de l'embauche, elle dénote quatre fondements d'établir le rapport du travail: choix, désignation, nomination et contrat de travail. La différenciation est due à la tentative de la part de la législation d'adapter le fondement de l'embauche au type du poste occupé ainsi qu'aux attributions au poste.